

FICHE N°35 : CONTRÔLE ET INSPECTION DES ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES SOCIAUX ET MÉDICO-SOCIAUX (ESSMS)



DÉTAIL DU DISPOSITIF

L'activité de contrôle fait partie des compétences de police administrative du Président du Conseil départemental ; elle s'effectue soit dans une démarche de régulation d'une activité, soit dans une démarche de sanction, et concourt à l'amélioration des services, activités ou structures.

L'inspection-contrôle est une des modalités de contrôle des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS). Elle est toujours réalisée à partir de démarches sur site.

L'activité de contrôle est exercée par différents services départementaux, et notamment par le service en charge de la tarification et du suivi des ESSMS et par le service inspection du Département de l'Isère.

SERVICES TARIFICATION ET PILOTAGE ESSMS

Ces services assurent le contrôle budgétaire et financier des ESSMS et valident leurs prix de journée.

Ils programment les évaluations à réaliser par chaque ESSMS tous les 5 ans. En fonction du résultat de ces évaluations, ils procèdent au renouvellement des autorisations.

Ils prennent en charge les plaintes relatives au ESSMS et en assurent le suivi.

SERVICE INSPECTION

Il regroupe des **agents départementaux** désignés par le Président du Conseil départemental au titre de compétences spécifiques et **assermentés par le Tribunal Judiciaire**.

Les agents sont habilités à procéder à des contrôles et à des inspections-contrôles, programmés ou non, annoncés ou inopinés dans l'ensemble des ESSMS autorisés par le Président du Conseil départemental en Isère, seuls ou conjointement avec l'Agence Régionale de Santé (ARS) ou d'autres autorités. Dans ce cas, les contrôles et inspections sont effectués par les agents départementaux et les personnels des ARS, dans la limite de leurs compétences respectives.

Les inspecteurs du service inspection entendent les personnes concernées et ont accès à toutes les données nécessaires à l'exécution de leur mission (recueils de copies de dossiers et de documents, vérifications de toutes natures). Les documents sont mis à la disposition des inspecteurs dans les lieux et les délais qu'ils fixent.

Ils doivent signaler tout crime ou délit constaté sans attendre la fin de la mission d'inspection. Ils sont habilités à constater des infractions et à dresser des procès-verbaux.

Le service inspection porte la particularité d'accompagner, de conseiller et de contrôler les ESSMS dans leurs locaux durant un an pour s'assurer de la mise en œuvre des décisions de police administrative. Dans certains cas, le service peut étendre ce suivi à deux ans. Cela permet de contrôler si la structure satisfait aux injonctions et prescriptions décidées par le Président du Conseil départemental.

Dans le cadre d'une inspection-contrôle, le Département peut mandater une personne extérieure en qualité d'expert pour se faire assister sur une question technique.

CONDITIONS DE DÉCLENCHEMENT DES INSPECTIONS-CONTRÔLES ET CONTRÔLES

Les situations suivantes peuvent déclencher une inspection-contrôle ou un contrôle :

- Suite à une réclamation reçue par le Département et/ou l'ARS : Écrire au Président du Conseil départemental de l'Isère sur courrier libre en expliquant l'objet de la plainte et les éléments dysfonctionnants. Le silence gardé pendant plus de deux mois à compter de la réception de ce courrier par le Président du Conseil départemental de l'Isère vaut décision de rejet implicite,
- Suite à la communication d'informations sur des dysfonctionnements dont le Département a connaissance,
- En corrélation avec l'absence, la gravité ou la fréquence de déclarations d'évènements indésirables graves (EIG).

Les ESSMS ont l'obligation d'informer sans délai les autorités administratives compétentes de tout dysfonctionnement grave :

- Dans leur gestion ou leur organisation susceptible d'affecter la prise en charge des usagers, leur accompagnement ou le respect de leurs droits,
- De tout évènement ayant pour effet de menacer ou de compromettre la santé, la sécurité ou le bien-être physique ou moral des personnes prises en charge ou accompagnées.

Ils utilisent à cet effet la procédure de déclaration d'évènements indésirables graves qui leur a été communiquée.

Ils communiquent également par écrit les réclamations dont l'établissement ou ses professionnels font l'objet.



PROCÉDURES SUIVIES

L'inspection-contrôle, le contrôle porte sur les aspects suivants.

De manière générale, une inspection-contrôle est fondée sur un recoupement de données provenant de différentes techniques d'investigation :

- Le recueil et le traitement des informations recueillies lors de la visite des sites inspectés,
- Le recueil de documents. Le refus de coopération donnera lieu à la rédaction d'un procès-verbal pour obstacle aux missions d'inspections,
- Le recueil et le traitement des informations recueillies par entretien.

Elle permet de vérifier que l'ESSMS veille au respect de la législation et de la réglementation applicable et d'apprécier l'effectivité des règles édictées, même lorsque celles-ci sont dépourvues d'obligations légales.

Elle permet également la vérification de la bonne utilisation des fonds publics. Elle signale les écarts à la norme et les dysfonctionnements. Elle en analyse les causes et les conséquences sur les quatre champs suivants :

- La gouvernance de l'ESSMS,
- Les fonctions supports de l'ESSMS,
- La prise en charge au sein de l'ESSMS,
- L'environnement de l'ESSMS.

Le déroulé d'un contrôle ou d'une inspection-contrôle

L'inspection-contrôle s'effectue sur pièces et/ou sur place de la manière suivante :

1. Information préalable à l'établissement présentant le cadre général de l'intervention, sauf si la nature des vérifications à réaliser impose une visite inopinée,
2. Investigations sur site par l'équipe missionnée,
3. Production d'un rapport formalisant des constats factuels. Ils sont relatés dans le corps du rapport en « écarts » pour les non-conformités à une référence juridique opposable à l'inspecté et en « remarques » pour les dysfonctionnements porteurs de risques.

Chacun des quatre champs de contrôle peut être évalué afin de déterminer le niveau de risque des dysfonctionnements (Satisfaisant, Acceptable, Moyen, Insuffisant).

4. Transmission par un courrier des mesures correctives proposées par le commanditaire, en recommandé avec avis de réception adressé au gestionnaire de l'établissement. Ces mesures sont établies sous le principe du contradictoire : le gestionnaire de l'établissement dispose d'un délai d'un mois à compter de la réception du courrier pour faire connaître ses observations. En cas de non-réponse dans le délai imparti, les mesures correctives proposées deviennent définitives,
5. Transmission par LRAR des décisions définitives préalables à sanction et des délais impartis pour la mise en œuvre des mesures correctives (injonctions, prescriptions et recommandations).

En Isère, une restitution du rapport de l'inspection a lieu, dans la mesure du possible, dans les locaux de l'établissement.

Il convient de rappeler que la finalité de l'inspection-contrôle est de contribuer à l'évolution des pratiques professionnelles et à l'amélioration du service rendu à l'usager. Les écarts et les remarques permettent la mise en œuvre d'une démarche d'amélioration continue de la qualité afin « de garantir l'état de santé, la sécurité, l'intégrité et le bien-être physique ou moral des bénéficiaires accueillis dans les ESSMS ».

Les suites administratives, pénales et financières de l'inspection-contrôle / contrôle : les sanctions

À l'issue de ces inspections-contrôles et contrôles, des mesures correctives sous la forme d'injonctions, de prescriptions et de recommandations accompagnent le rapport de la mission d'inspection :

- Les injonctions sont des mesures correctives coercitives. Elles ont pour but de remédier, dans un délai défini, raisonnable et suffisant, à une situation de non-conformité au cadre juridique ou à un risque majeur,
- Les prescriptions sont des mesures correctives coercitives. Il s'agit d'un ordre formel destiné à corriger des non-conformités à des références juridiques mais non justifiées par un risque majeur,
- Les recommandations sont des mesures correctives non coercitives. Ce sont des propositions visant à corriger des dysfonctionnements ou manquements ne pouvant pas être caractérisés par la non-conformité à une référence juridique.

Lorsqu'il est constaté dans l'établissement ou le service des infractions aux lois et règlements ou des dysfonctionnements dans la gestion ou l'organisation susceptibles d'affecter la prise en charge ou l'accompagnement des usagers ou le respect de leurs droits, le Président du conseil départemental adresse au gestionnaire de l'établissement ou du service une injonction d'y remédier, dans un délai qu'elle fixe.

Dans le cas des établissements et services soumis à autorisation conjointe (Département de l'Isère et ARS), la procédure prévue est engagée à l'initiative de l'une ou de l'autre des autorités compétentes.

Le Président du conseil départemental peut également décider de différentes sanctions qui peuvent prendre la forme :

- D'astreintes ou de sanctions financières,
- De l'interdiction de gérer un nouvel ESSMS,
- D'une mise sous administration provisoire de l'ESSMS.

En effet, si la structure ne peut pas satisfaire aux injonctions émises, une administration provisoire peut être décidée :

- En cas d'infractions constatées susceptibles de menacer ou compromettre la santé, la sécurité ou le bien-être physique ou moral des personnes accueillies ou accompagnées et nécessitant des mesures urgentes ; l'autorité peut prononcer la suspension de l'activité sans injonction préalable et désigner un administrateur provisoire,
- Si la santé, la sécurité ou le bien-être physique ou moral des personnes accueillies sont menacés ou compromis ; dans la mesure où cela n'a pas été remédié dans le délai fixé par l'injonction, l'autorité peut décider de la suspension ou de la cessation de l'activité.

L'administrateur provisoire retenu devra répondre aux conditions suivantes :

- Être désigné pour une période de 6 mois, renouvelable une fois. Il dispose de tout ou partie des pouvoirs nécessaires à l'administration et à la direction de la structure, dans les conditions précisées par l'acte de désignation,
- Ne pas, au cours des cinq dernières années, avoir perçu de rétribution, ni avoir été en position de conseil ou de subordination du gestionnaire,
- Ne pas avoir de lien d'intérêt avec celui-ci,
- Justifier d'une assurance couvrant les conséquences financières de sa responsabilité,
- Justifier de compétences en matière médico-sociale ou sociale.

Fermeture

En cas d'urgence ou si le gestionnaire refuse de se soumettre au contrôle, l'autorité compétente peut prononcer la suspension de l'activité pour une durée maximale de 6 mois, sans injonction préalable.

Le fait de faire obstacle à un contrôle est puni d'un an d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende.



Principales références légales :

Code de l'action sociale et des familles (CASF) :

Art. L.133-2 (agents habilités pour le contrôle), Art. L.313-13 IV et V à L.313-20 (contrôle des établissements et services), Art. D313-11 à D313-14 (contrôle de conformité)

Code pénal :

Art. 313-1, 313-2, 313-7, 313-8 (sanctions pénales)